FRC 3.21364

21364

CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES CINQ-CENTS.

Case FRC 12371

RAPPORT

AU NOM DE LA COMMISSION

Sur le mode de constater la validité des prises,

PAR J. J. B. LEVALLOIS,

Député du département de la Charente-inférieure.

Séance du 11 germinal, an 4.

REPRÉSENTANS DU PEUPLE,

Vous avez nommé une nouvelle commission pour vous présenter le mode le plus convenable de constater *la validité des prises*... Encourager les armemens en course, sans favoriser la piraterie; assurer, sans blesser

le droit des gens, les récompenses dues aux braves marins qui se dévouent à la fureur des flots et aux hasards des combats pour faire triompher le pavillon tricolor, sont les motifs que vous vous proposez, en traçant une marche prompte et rapide dans l'examen des captures maritimes.

La discussion qui s'est élevée sur le premier rapport, a acquis une telle importance par les idées neuves et lumineuses qu'elle a fait naître sur un point de législation, qui peut-être n'avoit jamais été aussi approfondi, qu'il devient nécessaire de la rappeler ici en peu de mots... Aux yeux de plusieurs orateurs, la question de la validité des prises a paru participer entièrement du droit civil, devoir être soumise aux règles ordinaires et jugée par les tribunaux.... D'autres l'ont envisagée sous le rapport des intérêts politiques et des relations extérieures, sous le rapport des nations entre elles, et comme appartenant au droit de la guerre.... Les premiers ont cru voir l'oubli du pacte social et une atteinte à la constitution, dans une attribution qui seroit hors des voies judiciaires.... Les seconds ont appréhendé la confusion des pouvoirs et un danger réel pour la République, si on enlevoit au pouvoir exécutif la connoissance d'opérations qui se font sous son autorité ou par ses ordres, dont le sort tient souvent à des considérations politiques, à des pactes d'alliance ou de neutralité que lui seul peut apprécier....

Il est certain que si cette question devoit être prise sous un aspect ordinaire, elle trouveroit bientôt sa solution dans les dispositions constitutionnelles qui ont réglé l'ordre judiciaire; car la constitution ayant attribué aux tribunaux civils de département l'appel des tribunaux de commerce, et ceux-ci ayant été investis par la loi du 3 brumaire an 4, du droit de prononcer sur la validité des prises, l'appel en cette matière se trouveroit ainsi nécessairement déterminé.... Mais le conseil a rejeté indéfiniment le projet de résolution qui proposoit de déférer d'une manière spéciale aux tribunaux de département le jugement des prises en dernier ressort.... Mais le Conseil a nommé une autre commis-

sion, et il a chargé cette nouvelle commission de lui présenter un autre projet.... Il résulte de son opinion bien prononcée dans cette circonstance, qu'il s'est réservé la question toute entière, que la loi du 3 brumaire elle-même devient susceptible d'examen, et qu'elle peut être sujette à rapport, si elle contrarie les intérêts de nos relations extérieures, et les droits du gouvernement, qui sont également consacrés par la constitution.

Il faut distinguer ici bien exactement deux sortes de contestations qui peuvent naître des captures maritimes: l'une s'élève toujours entre les capteurs et les capturés; l'autre entre les capteurs eux-mêmes; celle-ci est la moins ordinaire. Il est évident que si la liquidation des prises, le réglement des parts, la distribution des lots, donnent lieu à des prétentions opposées entre les capteurs, ces différens tombent dans la classe des affaires purement civiles, et ne peuvent être vuidés que dans les tribunaux. Les principes sur ce point sont si constans, qu'ils ont déja été accueillis dans la discussion par un assentiment unanime : mais quand il s'agit de prononcer entre les capteurs et les capturés; quand ceux-ci réclament la foi des traités ou l'intervention de leur puissance; quand, en un mot, la validité de la prise en elle-même est contestée, alors s'élève le doute que le Conseil veut éclaircir, et sur lequel il desire que la commission lui présente le résultat de ses méditations.

L'examen de la validité des prises dépend-il du droit civil ou du droit des gens? appartient-il aux voies judiciaires ou à l'autorité administrative? doit-il être soumis au gouvernement ou aux tribunaux?... Voilà la question à résoudre.

Pour se fixer sur cette alternative, il convient d'examiner la nature et l'objet des captures maritimes... On peut les définir des actes hostiles employés par le gouvernement pour ruiner les moyens de l'ennemi et le forcer à la paix... Et comme la guerre aussi est un acte, mais un acte du souverain, voté par ses représentans et exécuté par le gouvernement, il s'ensuit que les captures maritimes sont, en dernier résultat,

l'effet et l'exécution de la volonté du peuple, qui s'est manifestée pour la vengeance de ses droits et la punition de ses ennemis... Soit que les captures se fassent par les vaisseaux de l'Etat, par les escadres, ou par les flottes, ou par les navires des particuliers autorisés à armer en course, elles n'ont pas moins pour but principal la sûreté et la gloire de la République dans une résistance courageuse et dans une paix honorable. Si les armateurs ont besoin d'une commission spéciale, s'ils doivent recevoir de l'autorité exécutive la permission d'équiper en guerre et de *courre sus aux ennemis* (1), c'est qu'on a voulu lier au système général les expéditions particulières; c'est qu'au gouvernement seul appartient le droit de diriger l'emploi des ressources que la puissance de la nation ou le patriotisme des citoyens mettent à sa disposition pour la commune défense; c'est que le motif qui fait accorder ces sortes de commissions se rapporte toujours au motif qui a fait entreprendre la guerre, celui d'assurer la liberté et l'indépendance nationales. Alors les lettres de marque que délivre le gouvernement pour autoriser les armemens en course, sont des brevets par lesquels il associe des particuliers au droit glorieux de défendre la patrie et de repousser l'ennemi commun; elles font des navires ainsi armés, autant d'auxiliaires, que l'on peut comparer aux troupes légères, aux tirailleurs de nos armées. Comme eux, ils harcèlent l'ennemi, enlèvent ses convois, lui font des prisonniers, et secondent ainsi le succès des forces principales. Il est sensible que, dans tous ces cas, les captures maritimes ne sont que le développement des moyens mis en usage par la force publique, pour se faire craindre et respecter au dehors.

Mais il ne suffit pas d'ajouter aux ressources nationales celles que peuvent offrir les ports de commerce, d'appeler au secours de la patrie les armateurs et les navires particuliers, de délivrer des lettres de marque, et de lancer les corsaires à la poursuite des ennemis:

(1) Expressions des anciennes [illegible]

il faut aussi prendre des précautions pour prévenir les abus et les brigandages que pourroient entraîner ces actes d'hostilité, s'ils n'étoient contenus dans de justes bornes, s'ils étoient dirigés contre d'autres que ceux que le droit public des nations policées assujettit à une capture légitime; car, si un corsaire portant le pavillon et le sauf-conduit de sa nation pouvoit impunément attaquer ou enlever sans raison les navires d'une puissance alliée ou neutre, le droit des gens seroit blessé, l'harmonie politique troublée, les avantages de l'alliance ou de la neutralité compromis, les dispositions pacifiques altérées, et l'indignation puissamment excitée par le sentiment d'une injure nationale pourroit faire éclore ou propager le fléau de la guerre pour obtenir la réparation éclatante d'une injuste entreprise.

Voilà pourquoi toutes les puissances maritimes ont soumis la validité des prises à un examen préalable : il faut un acte quelconque pour les déclarer valides et en autoriser le partage. C'est aussi un usage constant chez les mêmes puissances d'attribuer le jugement définitif des prises au gouvernement ou à des commissions spéciales, dont il peut lui-même réformer les actes. Chez nous même autrefois, le *conseil des prises*, qui n'étoit qu'un tribunal politique, présidé par un officier militaire, appelé *amiral*, se trouvoit dans la dépendance du *conseil d'Etat*, qui prononçoit en dernier ressort.... Les nations ont, sur ce point, établi entre elles une espèce de droit commun, en vertu duquel le pouvoir exécutif a été investi de l'autorité suprême pour prononcer médiatement ou immédiatement sur la validité des prises. Par-tout on a senti la nécessité de donner aux affaires de prises une direction telle, qu'elles vinssent, en dernier résultat, aboutir à cette branche de la puissance publique chargée, dans tous les pays policés, de l'exécution des lois et des traités, du maintien de la tranquillité au dedans et au dehors.

La guerre que nous soutenons depuis quatre ans pour notre liberté politique et pour la liberté des mers, a donné lieu à l'examen et à l'application de ce principe dans la Convention nationale : une loi du 14 février

1793 (vieux style) avoit d'abord déféré le jugement des prises aux tribunaux de commerce, et l'appel aux tribunaux de district; mais des réclamations multipliées, des recours fréquens, soit au tribunal de cassation, soit au gouvernement même, ne tardèrent pas à faire reconnoître les inconvéniens d'une marche dont le moindre de tous étoit d'introduire les retards et la lenteur des formes judiciaires dans un genre d'affaires qui demandent une expédition prompte et rapide, comme les opérations dont elles émanent. La connoissance en fut retirée aux tribunaux par la loi du 18 brumaire an II; cette loi exima les prises de l'ordre judiciaire, et confia l'examen de leur validité au comité de salut public, qui, alors, représentoit le gouvernement. Tel étoit en cette partie l'état de la législation à l'époque de la loi du 5 brumaire dernier.... La conséquence qui résulte de cette dernière loi a frappé le Directoire exécutif, et l'objet de son message du 9 frimaire a été de fixer l'attention du Conseil sur les inconvéniens graves qu'elle pourroit entraîner, et sur le moyen de les prévenir, en adoptant deux mesures qu'il propose.... La première, de rétablir le *conseil des prises* pour réviser les sentences des tribunaux de commerce....; la seconde, de soumettre les jugemens rendus sur l'appel à son approbation, dans les cas qui intéresseroient nos relations politiques.... Mais on sent que cet amalgame des formes judiciaires et des formes administratives sur le même genre d'affaires ne pourroit se soutenir devant une constitution qui a établi, réglé et séparé les pouvoirs; qui interdit au Pouvoir exécutif l'exercice des fonctions judiciaires, et aux juges de s'immiscer dans les fonctions administratives: or, ce seroit blesser la constitution que de soumettre au gouvernement la révision des prises jugées par des tribunaux, ou d'attribuer aux tribunaux l'examen de la validité des prises, si elles sont véritablement du ressort de l'administration et de l'autorité exécutive.

On a vu que les captures maritimes sont des actes d'hostilité ordonnés ou permis par le gouvernement. Soit qu'il se serve pour les faire des vaisseaux de l'état

ou de ceux des particuliers : dans tous les cas, les captures concourent à assurer les succès des efforts de la nation pour affoiblir l'ennemi, le réduire et le vaincre..... Or, des opérations qui entrent naturellement dans la combinaison des moyens militaires développés pour la défense du territoire, sont-elles bien susceptibles d'être examinées par une autorité autre que le pouvoir exécutif qui les dirige et qui s'en sert pour remplir le premier et le plus essentiel de ses devoirs, pour la force et la sûreté de la République ?..... Eh! comment les faire juger par les tribunaux ?..... Peuvent-ils connoître ce qu'exige la justesse des représailles, la sagesse des ménagemens, les considérations politiques, l'empire des circonstances, l'emploi des pavillons simulés, le secret des traités, la marche des négociations, la nécessité des modifications, l'avantage qu'il y a quelquefois à se relâcher de la rigueur des lois de la guerre envers un ennemi qui traite de la paix ?.... Un jugement hasardé sur des points aussi variables, aussi délies, qui demandent des connoissances que tout individu ne possède pas ; un jugement contraire à un traité dont la publicité a besoin d'être retardée, peuvent déranger les opérations diplomatiques du gouvernement, éloigner un accomodement près de se conclure, troubler la bonne intelligence entre deux puissances alliées, devenir une cause de guerre et compromettre le repos de l'état..... Quelquefois aussi la conclusion d'un pacte avantageux, l'espoir d'une pacification, se fondent sur des sacrifices commandés par les circonstances, sur des équivalens reçus ou promis pour des prises, sauf au gouvernement à indemniser les capteurs..... Mais les tribunaux n'ont pas la latitude d'autorité qui permet d'employer à propos de ces termes moyens, de ces transactions politiques dont le besoin peut cependant se faire sentir.... D'un autre côté, la célérité, l'ordre et la suite dans les opérations du gouvernement sont propres à imprimer aux affaires de prises l'expédition, la cohérence et l'unité qui leur conviennent; avantages qui seroient vainement attendus de la multiplicité des tribunaux et de la lenteur nécessaire de leur marche.

Si l'erreur ou la mauvaise foi avoient surpris au gouvernement une décision contraire à l'intérêt national ou au maintien des liaisons extérieures, une connoissance plus approfondie le mettra en état de la réformer sur-le-champ lui-même, en consultant nos intérêts commerciaux et la teneur des traités qui nous unissent avec les autres puissances : au lieu que les jugemens des tribunaux, devenus irrévocables après l'épuisement de tous les degrés de jurisdiction, ne laissent aucun moyen de redresser des actes qui pourroient porter atteinte à l'harmonie des relations politiques ; le recours même au tribunal de cassation, qui ne peut que juger la forme et renvoyer le fond à un autre tribunal, ne feroit que prolonger les retards et rendre plus considérables les frais de *surestaries* ou d'indemnités que le gouvernement est obligé de payer lorsqu'en définitif les prises sont invalidées.

Des rapports aussi vastes, aussi variés, aussi importans dans leurs apperçus et dans leurs conséquences, ne doivent-ils pas venir tous se rattacher au Pouvoir exécutif comme à leur centre naturel, à leur source commune?.... Comment donc la validité des prises, qui en est le résultat et l'application, pourroit-elle être soumise à l'examen des tribunaux?..... Imagina-t-on jamais d'appeler leur censure ou leur approbation sur les convois enlevés aux ennemis par nos troupes de terre?.... Si une pareille attribution paroît renverser tous les principes et confondre tous les pouvoirs, comment ne choqueroit-elle pas également à l'égard des conquêtes maritimes, qui ne sont aussi que des coups de main heureux sur un autre élément, dont la mobilité et les dangers font peut-être l'unique différence entre les avantages du vainqueur et les pertes du vaincu dans ces deux circonstances?

Quand une nation neutre ou amie invoque la foi des traités ou le droit des gens contre l'insulte faite à son territoire par un général d'armée, l'autorité qui, dans ce cas, tient la balance diplomatique et ordonne la réparation des torts, n'est-ce pas le gouvernement?... Pourquoi son intervention ne seroit-elle pas également

légitime et nécessaire, lorsque, par des agressions et des captures injustes, un corsaire viole envers une nation les droits et les égards que le droit des gens lui assure?.. Quoique des intérêts individuels viennent toujours se joindre à ces sortes de démêlés, les intérêts nationaux ne laissent pas d'être prédominans. La puissance qui se prétend insultée ne voit dans les capteurs que les agens et les auxiliaires de l'Etat qui les emploie; et comme il en est politiquement responsable, il est naturel qu'elle s'adresse à lui ou à l'autorité qui le représente pour obtenir justice. Si le pouvoir exécutif n'avoit pas la faculté de rendre cette justice; s'il ne pouvoit pas réparer les griefs dont il doit répondre, il seroit privé du plus indispensable de ses droits, de celui dont l'exercice est le plus nécessaire à la sûreté de tous; il seroit hors d'état de remplir le principal but de son institution, d'entretenir l'harmonie des liaisons extérieures, de diriger les négociations, de faire respecter et exécuter les traités dont l'observation importe à la tranquillité respective des empires, au maintien de la paix.

Or, par la constitution, *le Directoire seul peut entretenir des relations politiques au dehors, conduire les négociations, distribuer les forces de terre et de mer, ainsi qu'il le juge convenable, et en régler la direction en cas de guerre...* Telles sont les expressions litérales de l'article 329 de l'acte constitutionnel... Il a paru à votre commission que cette disposition devoit s'appliquer à l'examen de la validité des prises, soit qu'on les considérât par leurs rapports avec le maintien des relations politiques, soit comme la suite de la distribution des forces navales et de leur direction contre l'ennemi; il lui a paru aussi que l'article 15 de la loi du 3 brumaire contrarioit en ce point l'exercice des droits ou plutôt des devoirs que l'acte constitutionnel a imposés au pouvoir exécutif, que cet article devoit être rapporté, et que vous deviez adopter un mode plus conforme aux principes de la constitution, ainsi qu'aux convenances politiques.

La commission ne vous proposera pas de changer la forme des premières mesures conservatoires que doivent

prendre les juges-de-paix aussitôt l'arrivée des prises; elles consistent dans l'apposition et la levée des scellés, dans le dépouillement des pièces trouvées à bord, la réception de la déclaration du chef-conducteur, et l'interrogatoire de trois prisonniers. Ces opérations, qui ne peuvent être convenablement remplies que par un officier de justice, ont pour but de reconnoître et de mettre en sûreté les captures dont il faut bien garantir la conservation et constater l'existence, pour pouvoir les déclarer de bonne prise et en autoriser le partage. Mais comme les juges-de-paix sont aussi obligés de remettre aux greffes des tribunaux de commerce les pièces de bord et les renseignemens qu'ils ont recueillis pour parvenir à faire prononcer sur la validité des captures, il devient nécessaire de changer d'abord ce mode, puisque les affaires de cette nature ne doivent plus être rangées dans l'ordre judiciaire. Votre commission a pensé que cette remise devoit avoir lieu entre les mains des ordonnateurs et commissaires principaux de la marine. La matière des prises se lie naturellement à cette branche de l'administration publique: déjà ce rapport intime a été saisi par le législateur dans plusieurs dispositions de la loi du 3 brumaire. L'art. 16 ordonne que *les déchargemens, emmagasinemens, inventaires, ventes et livraisons des objets de prise, se feront sous la surveillance immédiate des contrôleurs de marine, et par un commissaire ou employé civil de la marine.* Ce sont encore les agens de la marine dans les ports qui sont chargés de la liquidation des prises, du réglement des frais et des parts de prise, et du rôle de répartition. (1). En les désignant aussi pour la remise des papiers de mer et des renseignemens qui les accompagnent, en les chargeant de les transmettre avec un avis motivé, vous rendrez la décision à intervenir plus facile et plus prompte, par les rapports et la hiérarchie que la loi a déja établis, et dont vous renforcerez le lien entre les administrateurs des ports et l'autorité supérieure, le

(1) Articles 41, 42 et 44.

Directoire exécutif, qui recevra d'eux, par l'intermédiaire du ministre de la marine, ces notions essentielles.

Ce mode, au surplus, se rapproche beaucoup de l'usage qui s'est pratiqué autrefois et jusque dans la dernière guerre, à l'égard des prises faites par les flottes, par les escadres ou par les divisions navales. Les agens en chef de la marine étoient, à cet égard, exclusivement chargés des opérations lors attribuées aux *amirautés* pour les autres prises..... Le but de toutes étant de combattre l'ennemi commun et de partager ses dépouilles, votre commission a pensé que vous ne deviez pas établir de différence dans la manière de constater leur validité ; elle a pensé aussi qu'en fixant des délais très-rapprochés pour l'envoi des pièces au ministre de la marine, et par lui au Directoire exécutif, vous serez parvenus à trouver et à déterminer une marche conforme à la nature des choses, également convenable à l'esprit de la constitution et à la lettre des traités, à l'harmonie des relations extérieures et aux succès des armemens en course, aux intérêts individuels et aux intérêts de la République.

PROJET DE RÉSOLUTION.

Le Conseil des Cinq-cents, considérant que le mode de constater *la validité des prises* a été jusqu'à présent incertain ; qu'il est nécessaire et pressant de le fixer invariablement d'une manière conforme aux principes de la constitution, aux droits des capteurs et aux convenances politiques,

Déclare qu'il y a urgence.

Le conseil des Cinq-cents, après avoir déclaré qu'il y a urgence, prend la résolution suivante :

ARTICLE PREMIER.

Le Directoire exécutif est chargé de prononcer définitivement sur la validité des prises.

II.

Les pièces relatives aux prises, qui, aux termes de

l'article 14 de la loi du 3 brumaire an 4, devoient être remises par les juges-de-paix aux greffes des tribunaux de commerce, seront désormais envoyées par eux à l'ordonnateur de la marine ou au commissaire principal du port dans l'arrondissement duquel la capture aura été amenée.

III.

Dans la décade de la réception des pièces, les ordonnateurs ou commissaires principaux de la marine les feront parvenir au ministre de la marine, avec leur avis motivé sur la validité ou invalidité de la prise.

Le ministre de la marine transmettra le tout, dans le même délai, avec son rapport, au Directoire exécutif, pour être par lui statué.

IV.

L'article 15 de la loi du 3 brumaire, qui charge les tribunaux de commerce de prononcer sur la validité des prises, est rapporté.

V.

Les dispositions de la présente résolution ne sont applicables qu'aux contestations relatives aux capteurs et capturés entre eux, sur la validité des prises. Toutes autres contestations résultant desdites prises seront jugées dans les formes prescrites par les lois existantes.

Il en sera de même pour les appels des jugemens qui auroient pu être rendus par les tribunaux de commerce en exécution de l'article 15 ci-dessus *rapporté* de la loi du 3 brumaire.

VI.

La présente résolution sera imprimée; elle sera envoyée au Conseil des Anciens par un messager d'État.

DE L'IMPRIMERIE NATIONALE. Germinal, l'an IV.